

Numéro du rôle : 4342
Arrêt n° 99/2008 du 3 juillet 2008

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle concernant l'article 33ter, § 1er, 1°, c), du décret de la Région flamande du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et M. Melchior, et des juges R. Henneuse, E. De Groot, A. Alen, J.-P. Snappe et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 176.524 du 8 novembre 2007 en cause de Johan Winters contre la députation permanente de la province de Limbourg, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 20 novembre 2007, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 33ter, § 1er, 1°, c), du décret du Conseil flamand du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais, dans la version qui était applicable le 9 août 2001, viole-t-il le principe d'égalité inscrit aux articles 10 et 11 de la Constitution coordonnée, la liberté de commerce et d'industrie inscrite à l'article 7 du décret d'Allarde des 2-17 mars 1791 et à l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ainsi que la liberté de choisir une profession, garantie par l'article 23 de la Constitution coordonnée, en ce qu'il prévoit seulement la possibilité d'exploiter et/ou de modifier un élevage de bétail existant et empêche ainsi que de nouveaux élevages s'établissent, ceux-ci étant par conséquent privés de la possibilité d'exercer le commerce et l'industrie et leur exploitant étant privé du libre choix d'un travail professionnel ? ».

Le Gouvernement flamand a introduit un mémoire.

A l'audience publique du 28 mai 2008 :

- a comparu Me B. Martel *loco* Me P. Van Orshoven, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs E. De Groot et J. Spreutels ont fait rapport;
- l'avocat précité a été entendu;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

Il ressort de la décision de renvoi que J. Winters exploite une entreprise d'élevage de bétail. Le 7 novembre 2000, il a introduit une demande de permis d'environnement pour le renouvellement d'un permis délivré pour une exploitation existante (classe 2). Le permis lui a été refusé, tant par le collège des bourgmestre et échevins que par la députation permanente, parce que l'entreprise d'élevage exploitée devait être considérée comme une « nouvelle » exploitation d'élevage, au sens de l'article 33ter, § 1er, 1°, c), du décret de la Région flamande du 23 janvier 1991 « relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais », pour laquelle aucun permis d'environnement ne pouvait être accordé.

J. Winters a alors introduit une requête en annulation auprès du Conseil d'Etat, section du contentieux administratif.

Le Conseil d'Etat estime lui aussi que l'élevage de bétail en cause ne peut être considéré comme un établissement existant et pose, à la demande du requérant devant cette juridiction, la question préjudicielle citée plus haut.

### III. *En droit*

- A -

A.1. Le Gouvernement flamand retrace d'abord le contexte de la disposition en cause et souligne que l'article 33ter, § 1er, 1°, c), du décret de la Région flamande du 23 janvier 1991 « relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais » (ci-après : « le décret sur les engrais ») a été modifié à plusieurs reprises et a finalement été abrogé à partir du 31 décembre 2007 par l'article 80, 2°, du décret du 22 décembre 2006 « concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles ».

L'article 33ter, § 1er, 1°, c), du décret sur les engrais instaure un *standstill* (statu quo) au niveau des entreprises, en matière de production d'engrais, en complément du *standstill* qui existait déjà au niveau de la Région flamande. Il était en effet apparu que le *standstill* instauré au niveau de la Région flamande n'était pas suffisamment efficace pour obtenir un *standstill* réel de la production de nutriments; un arrêt de cette production a donc été instauré. Celui-ci implique que la production d'engrais dans les entreprises existantes est effectivement plafonnée et que de nouveaux élevages ne peuvent s'établir, parce que ceci entraînerait un accroissement de la production d'engrais.

A.2.1. Le Gouvernement flamand souligne que le juge *a quo* n'interroge pas seulement la Cour sur la compatibilité de l'article 33ter, § 1er, 1°, c), du décret sur les engrais avec les articles 10 et 11 de la Constitution mais aussi sur sa compatibilité avec la liberté de commerce et d'industrie. Si elle implique que la disposition en cause soit aussi contrôlée directement au regard de la liberté de commerce et d'industrie, la question préjudicielle est irrecevable en raison de l'incompétence de la Cour. En outre, la liberté de commerce et d'industrie, telle qu'elle est consacrée par le décret dit d'Allarde des 2-17 mars 1791 et dans la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, n'est pas absolue.

A.2.2. Le juge *a quo* souhaite également faire contrôler l'article 33ter, § 1er, 1°, c), du décret sur les engrais au regard de la « liberté de choix d'une profession ». Selon le Gouvernement flamand, est ici visé le droit au libre choix d'une activité professionnelle, inscrit à l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution.

Le Gouvernement flamand fait valoir que la Cour a toujours placé l'article 23, alinéa 3, de la Constitution dans un cadre plus large. Chacun des droits mentionnés non seulement suppose l'existence d'obligations correspondantes mais doit en outre être considéré comme n'étant qu'un aspect du droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. Il découle de ceci, selon le Gouvernement flamand, que les droits et libertés économiques, sociaux et culturels mentionnés à l'article 23, alinéa 3, de la Constitution ne sont pas non plus absolus. Ils sont, par essence, limités, compte tenu des obligations qui s'y rapportent et compte tenu du fait que le législateur peut, conformément à l'article 23, alinéa 2, de la Constitution, soumettre l'exercice de ces droits à des conditions.

A.2.3. Le contrôle de la compatibilité de l'article 33ter, § 1er, 1°, c), du décret sur les engrais avec la liberté de commerce et d'industrie et avec le droit au libre choix d'une activité professionnelle se confond totalement avec le contrôle de la compatibilité de cet article avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Selon le Gouvernement flamand, la Cour doit seulement vérifier si le législateur pouvait raisonnablement décider que de nouveaux élevages de bétail ne peuvent pas obtenir de permis d'environnement.

Le Gouvernement flamand souligne qu'il ne voit pas pourquoi ce ne serait pas le cas. Il renvoie tout d'abord aux travaux préparatoires du décret sur les engrais et répète qu'un gel de la production de nutriments était nécessaire pour arriver à un système de *standstill* qui ait réellement pour effet qu'on ne produise plus davantage d'engrais. Le Gouvernement flamand observe ensuite que pour apprécier le caractère raisonnablement justifié de l'article 33ter, § 1er, 1°, c), du décret sur les engrais, il doit être tenu compte de l'obligation que l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution impose au législateur régional de garantir à chacun le droit à la

protection d'un environnement sain. En outre, l'article 33ter, § 1er, 1°, c), du décret sur les engrais ne peut pas être dissocié de l'instauration, par le décret du 20 décembre 1995, du *standstill* en matière de production d'engrais animal dans la Région flamande.

A.2.4. Il ressort de divers arrêts de la Cour qu'il est raisonnablement justifié que le législateur décréte empêche en principe que de nouvelles entreprises d'élevage de bétail s'établissent et obtiennent un permis d'environnement, compte tenu de l'objectif légitime que constitue l'instauration d'un *standstill*.

A.3. Le Gouvernement flamand fait observer que le grief formulé par la partie requérante devant le juge *a quo* semble être dicté par ou peut être compris comme une critique du traitement inégal qui résulte de ce que, depuis l'entrée en vigueur de l'article 33ter, § 1er, 1°, c), du décret sur les engrais, il n'est plus possible d'autoriser de nouveaux élevages de bétail, alors que cela était possible auparavant. Un tel grief ne peut toutefois être admis, parce qu'il compare des situations ancienne et nouvelle, ce que la Cour n'admet pas.

- B -

B.1. L'article 33ter du décret de la Région flamande du 23 janvier 1991 « relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais » (ci-après : « décret sur les engrais ») a été inséré par l'article 29 du décret du 11 mai 1999 « modifiant le décret du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais et modifiant le décret du 28 juin 1985 relatif à l'autorisation écologique ».

Au 9 août 2001 - date de la décision de la députation permanente contre laquelle une requête en annulation a été introduite auprès du Conseil d'Etat -, l'article 33ter, § 1er, 1°, c), du décret sur les engrais disposait :

« Pour ce qui concerne l'exploitation d'exploitations agricoles et d'élevages de bétail, les règles suivantes sont d'application :

1° jusqu'au 31 décembre 2004 inclus :

[...]

c) pour ce qui concerne les espèces animales visées à l'article 5, aucune autorisation écologique telle que visée dans le décret du 28 juin 1985 relatif à l'autorisation écologique ne peut être délivrée pour de nouveaux élevages de bétail, ni pour des modifications d'élevages existants qui engendrent une augmentation de la production d'engrais à calculer suivant l'article 33bis, § 2, autorisée pour l'élevage existant, à moins qu'il ne s'agisse d'une relocalisation d'un élevage de bétail existant découlant de remembrements, d'aménagement du territoire, d'aménagement de la nature et/ou d'expropriations d'utilité publique et que la production d'engrais nouvelle ou complémentaire ne dépasse pas celle de l'élevage définitivement cessé ».

B.2. Le juge *a quo* demande à la Cour si l'article 33ter, § 1er, 1°, c), du décret sur les engrais, dans la version qui était applicable le 9 août 2001, viole les articles 10 et 11 de la Constitution, la liberté de commerce et d'industrie et le libre choix d'une activité professionnelle garanti par l'article 23 de la Constitution, en ce qu'il prévoit seulement la possibilité d'exploiter et/ou de modifier un élevage de bétail existant et empêche ainsi que de nouveaux élevages s'établissent.

B.3. Compte tenu de ce que la liberté de commerce et d'industrie ne peut être conçue comme une liberté absolue, de sorte qu'elle ne peut empêcher qu'un acte législatif puisse limiter la liberté d'action des entreprises concernées, le législateur décrétoal ne violera le principe d'égalité et de non-discrimination que s'il porte atteinte de manière discriminatoire à la liberté de commerce et d'industrie.

B.4. L'article 33ter, § 1er, 1°, c), du décret sur les engrais instaure, au niveau des entreprises d'élevage, un statu quo en ce qui concerne la production d'engrais, en complément du statu quo qui existait déjà au niveau de la Région flamande :

« Des restrictions concrètes sont apportées en ce qui concerne la possibilité d'autoriser de nouvelles entreprises d'élevage de bétail et la modification d'entreprises d'élevage de bétail existantes » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 1998-1999, n° 1317/1, p. 7).

Dans le rapport fait au nom de la Commission de l'environnement et de la conservation de la nature, le ministre de l'Environnement a observé que le *statu quo* au niveau des entreprises était crucial :

« Cela signifie qu'il ne s'ajoute pas de nouvelles entreprises. Les autorisations ne sont pas non plus étendues. Tout cela est beaucoup plus important. Dans le décret précédent, ce n'était pas le cas » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 1998-1999, n° 1317/7, p. 11).

B.5. A la lumière de l'objectif poursuivi par le législateur décrétoal et compte tenu de la surproduction existante d'engrais animal dans la Région flamande, le choix du législateur décrétoal de ne pas autoriser de nouveaux élevages n'est pas dépourvu de justification raisonnable.

B.6.1. L'article 23, alinéa 1er, de la Constitution dispose que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine et l'alinéa 3, 1°, du même article inscrit parmi les droits économiques, sociaux et culturels « le droit au libre choix d'une activité professionnelle ». Cette disposition ne précise pas ce qu'implique ce droit dont seul le principe est exprimé, chaque législateur étant chargé de le garantir, conformément à l'article 23, alinéa 2, « en tenant compte des obligations correspondantes ».

B.6.2. Pour garantir le libre choix d'une activité professionnelle, le législateur compétent dispose d'une large marge d'appréciation. La Cour ne pourrait censurer les mesures prises par lui afin d'atteindre cet objectif que si elles procédaient d'une appréciation manifestement déraisonnable.

B.6.3. Ainsi qu'il a déjà été dit en B.5, le choix du législateur décrétoire de ne pas accorder de nouveaux permis d'environnement et par conséquent de ne pas autoriser de nouveaux élevages n'est pas dépourvu de justification raisonnable.

B.7. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 33*ter*, § 1er, 1<sup>o</sup>, c), du décret de la Région flamande du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais, dans la version qui était applicable au 9 août 2001, ne viole pas les articles 10, 11 et 23 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 3 juillet 2008.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt